



Futuro de la cooperación internacional para el desarrollo.

¿Cooperación o competencia?

José Antonio Sanahuja
Catedrático de Relaciones Internacionales.
Universidad Complutense

Sergio Tezanos Vázquez
Profesor titular de Economía.
Universidad de Cantabria

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representan una narrativa de progreso humano universalista, respetuosa de la diversidad, que convoca a la comunidad internacional en un momento en el que la globalización está en crisis como modelo de relaciones sociales y como narrativa de progreso. Promover esta agenda alternativa es un reto de naturaleza esencialmente política, y no técnica. Dado su alcance universal, requiere del concurso de los Estados y de otros actores, pero también de un sistema multilateral capaz de situar esa acción estatal en un marco de acción colectiva con instituciones que sean representativas, legítimas y eficaces.

Retos y emergencias del desarrollo humano sostenible

Después de cuatro décadas de avance, la globalización está en crisis y ese término ya no refleja ni el presente ni el futuro previsible del sistema internacional. En un entorno de guerras comerciales y competencia tecnológica, retroceden los indicadores de comercio e inversión extranjera, y el cambio tecnológico —automatización, robotización, plataformas digitales— anuncia cambios profundos en los patrones productivos y una nueva división internacional del trabajo, en la que la deslocalización productiva no será la fórmula por defecto para asegurar la competitividad. La crisis ambiental, por otro lado, desvela que los patrones de producción y consumo no son universalizables, lo que plantea problemas distributivos

a escala global. La globalización sí ha permitido reducir la pobreza extrema y expandir las clases medias en muchos países emergentes, pero esos logros no deben ocultar que en muchos países aumenta la desigualdad y el contrato social vigente se ve cuestionado: en los países emergentes, por expectativas de ascenso social y buen gobierno a las que no pueden responder las instituciones, la estructura social y las elites dominantes. En los países avanzados, por expectativas en descenso ante la precariedad laboral, la erosión de derechos y niveles de bienestar y la menor movilidad social. Como señala Steven Pinker, la humanidad nunca ha estado mejor en cuanto a indicadores de bienestar, pero la globalización, en tanto teleología de progreso humano, ya no es creíble.

En este escenario, la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 2015, es mucho más que una mera recopilación de metas e indicadores. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representan una narrativa de progreso humano universalista, respetuosa de la diversidad, que convoca a la comunidad internacional en un momento en que la globalización está en crisis, como modelo de relaciones sociales y como narrativa de progreso. Promover esta agenda alternativa es un reto de naturaleza esencialmente política, y no técnica. Dado su alcance universal, requiere del concurso de los Estados y de otros actores, pero también de un sistema multilateral capaz de situar esa acción estatal en un marco de acción colectiva con instituciones que sean representativas, legítimas y eficaces.

Entre las causas de la crisis de la globalización se encuentran las graves carencias del multilateralismo contemporáneo y del orden liberal internacional dominado por Estados Unidos. Se trata de un multilateralismo hegemónico que aún refleja (en aspectos como la membresía, los derechos de veto en el Consejo de Seguridad y la distribución del voto en las instituciones de Bretton Woods) los patrones de distribución del poder y la riqueza posteriores a la segunda Guerra Mundial. No ha sido capaz de reformarse para incorporar a los países emergentes y en desarrollo, permanece anclado a la "anglosfera", no reconoce el creciente papel del regionalismo, ni da voz y participación a la sociedad civil. El G20 tampoco representa una opción adecuada en términos de representatividad, puesto que su legitimidad es dudosa y, más allá de su papel como cortafuegos de la crisis, tampoco ha impedido soterradas guerras de monedas o la descarnada oleada de proteccionismo que ha acentuado la presidencia de Donald Trump.

La propia *Agenda 2030* reclama una reforma del sistema multilateral, como ilustra su propio proceso de diseño y aprobación, y así lo ha planteado la Unión Europea. Pero en el escenario inmediato, más que coaliciones favorables a la reforma, aparecen actores que la impugnan. Por un lado, ante las resistencias de los países ricos (y en particular de Estados Unidos), los países emergentes han generado una red paralela de instituciones, como las establecidas por el grupo de los BRICS. Pero el limitado alcance de estas iniciativas muestra que estos países no tienen la voluntad ni la capacidad de sustentar una alternativa al orden liberal internacional.

Hoy, sin embargo, el principal cuestionamiento al orden liberal internacional y al sistema multilateral vigente procede del nacionalismo rampante de Estados Unidos y Brasil. El ascenso de la ultraderecha, alimentado por el descontento social con la globalización y el rechazo

como es el nivel de renta per cápita (receptores son, básicamente, los países de rentas bajas y medias según la clasificación del Banco Mundial). Los donantes del CAD han ratificado (y re-ratificado en numerosas ocasiones) el compromiso de destinar, al menos, el 0,7% de su

El escenario de "cooperación entre los sistemas de cooperación" exigirá consensuar e impulsar una única agenda de desarrollo global, además de unificar enfoques de política y criterios contables para computar los esfuerzos dedicados a financiar el desarrollo.

a sociedades abiertas y diversas, ha dado lugar a políticas exteriores basadas en el unilateralismo y una indisoluble intención de dismantlar el entramado de reglas e instituciones que han fundamentado el orden internacional liberal (en el ámbito del clima, el comercio, el control de armas de destrucción masiva y el desarrollo internacional).

Sistemas de cooperación internacional para el desarrollo

Esos dos vectores de cuestionamiento del sistema multilateral son claramente identificables en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, de tal modo que en el siglo XXI no existe un único sistema de cooperación, sino que coexisten dos sistemas bien distintos que, por el momento, siguen derroteros diferentes.

De una parte está el sistema tradicional de cooperación financiado por los países de la OCDE, que son donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Dichos recursos (la Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD) se destinan a los países en desarrollo, cuya elegibilidad depende íntegramente de un criterio simplista y obsoleto de desarrollo,

PNB a financiar AOD. Sin embargo, tan solo cinco de los 30 países donantes cumplen este objetivo y, en promedio, los países del CAD realizan un cicatero esfuerzo del 0,31% (según cifras de 2018).

Desde su creación en 1960, el CAD ha formalizado un sistema de reglas sobre el cómputo de la AOD, introduciendo requisitos cada vez más exigentes sobre qué recursos incluir, así como directrices de política para mejorar la eficacia de unos recursos públicos de por sí escasos y altamente fragmentados. La última tendencia es la revisión de los criterios contables con los que se computa la ayuda, proponiéndose un concepto más amplio, el denominado Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (AOTDS), que incluye todos los flujos respaldados con recursos públicos que se destinan a apoyar la consecución de la Agenda 2030 en los países en desarrollo. Esta modificación permitirá a los países del CAD reportar una cifra mayor de recursos, precisamente porque a la AOD tradicional se le sumarán todos los flujos oficiales destinados a promover el

desarrollo (con independencia del grado de concesionalidad de los recursos), algunos recursos privados movilizados con fondos públicos y parte de los créditos a la exportación dirigidos a los países en desarrollo. Pero todo ese loable esfuerzo normativo no puede obviar el hecho fundamental de que no hay normas internacionales que regulen la distribución de la ayuda, y los donantes siguen asignándola a partir de sus propias preferencias nacionales, lo que permite la irrupción de agendas de política exterior, a menudo ajenas a los objetivos globales de desarrollo. A partir de ese hecho, hay que destacar la creciente presión de gobiernos y fuerzas nacionalistas y de extrema derecha que tratan de reorientar el sistema CAD hacia una agenda más limitada de intereses geopolíticos, de seguridad y de índole económica que se aleja del universalismo de la *Agenda 2030*.

Por otro lado, al calor del ascenso del sur se ha creado un amplio entramado de actores e iniciativas de cooperación Sur-Sur (CSS) que ha puesto de manifiesto el carácter parroquial y la limitada legitimidad del CAD. La característica distintiva de la CSS es que los países donantes son, al igual que los receptores, países en desarrollo de acuerdo con la clasificación imperante del Banco Mundial. Por esta característica se considera que la CSS es más "horizontal" y "solidaria" que la cooperación del CAD. Esa afirmación, no obstante, obvia las enormes asimetrías que existen entre los países de sur, especialmente porque entre los donantes más activos se encuentran las grandes economías emergentes, como Brasil, China, India y Sudáfrica y el hecho de que, como ocurre

con los donantes del CAD, también en la CSS son muy visibles las prioridades de política exterior de los donantes.

La CSS es un marco amplio de colaboración entre los países del Sur en los ámbitos político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico. Pero, a diferencia del sistema CAD, el sistema de CSS no cuenta con normas homologadas y compartidas por todos los países. Si bien es cierto que desde los orígenes de este sistema (con la aprobación en 1978 del Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, PABA) existen unos principios básicos de las relaciones entre Estados (como el respeto por la soberanía, la no injerencia en asuntos internos y la igualdad de derechos), más de 40 años después sigue sin existir una normativa contable unificada. Es más, la reciente celebración de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (PABA+40) no generó ningún avance en la homogenización de estadísticas.

Escenarios de futuro: ¿cooperación o competencia?

De cara al futuro de la cooperación internacional, se abren dos escenarios posibles, uno de "cooperación" y otro de "competencia":

- El escenario de "cooperación" entre los sistemas de cooperación exigirá no solo consensuar e impulsar una única agenda de desarrollo global, sino también unificar enfoques de política y criterios contables para computar los esfuerzos para financiar el desarrollo. Este escenario de cooperación, que se inscribe en una lógica de reforma y refuerzo

del multilateralismo y la gobernanza global, exige entender y respetar la diversidad de retos y capacidades de desarrollo, aplicando el principio de "responsabilidades compartidas pero diferenciadas". Un futuro prometedor sería aquel en el que se refundase un sistema de cooperación, con países de todos los niveles de desarrollo, que uniera fuerzas para alcanzar los ODS y cooperase, con una lógica de progresividad, para financiar una correcta provisión de bienes públicos globales (como la sostenibilidad del medioambiente y la seguridad internacional). Este escenario de cooperación generaría importantes eficiencias en términos de mejoras en la división del trabajo y reducciones de la fragmentación, los solapamientos y las incoherencias de los actuales sistemas. Lamentablemente, este escenario parece poco posible.

- Un escenario de "competencia entre los sistemas de cooperación", en el que se profundicen las diferencias de los sistemas CAD y CSS, priorizándose los intereses geo-estratégicos de cada país por encima del objetivo global del desarrollo humano sostenible. Este escenario, que supone una deriva de las tendencias actuales antes descritas, profundizará los costes que generan los elevados niveles tanto de ineficiencia del sistema de cooperación internacional como de incoherencia entre las políticas internacionales y los objetivos de desarrollo. Y, previsiblemente, este escenario dará pábulo a los movimientos nacionalistas y de extrema derecha en la defensa de sus intereses nacionales a costa de minar las capacidades transformadoras de los sistemas de cooperación internacional. **TEMAS**